

LA DISCIPLINA DELLA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE
SOCIALI DELLA REGIONE TOSCANA

LEONARDO BIANCHI*

Suggerimento di citazione

L. BIANCHI, *La disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali della Regione Toscana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: leonardo.bianchi@unifi.it

1. La Conferenza permanente delle autonomie sociali della Regione Toscana (in acronimo, Copas) è il primo organismo in Italia istituito presso un'Assemblea legislativa regionale per rappresentare la sussidiarietà sociale e vuole costituire "il luogo" della rappresentanza delle autonomie che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e della cooperazione sociale della Toscana.

La Copas è prevista dall'articolo 61 dello Statuto della Regione Toscana; inizialmente regolata dalla legge regionale n. 20 del 2007, è attualmente disciplinata dalla legge regionale numero 21 del 15 aprile 2014. E' organo ausiliario del Consiglio regionale ed ha il compito di elaborare proposte e pareri al Consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione regionale¹.

In particolare, la Copas esprime pareri obbligatori sui principali documenti di programmazione economica, sociale e territoriale e sulle proposte di legge istitutive o modificative di tali provvedimenti. Svolge verifiche sugli esiti delle politiche regionali con specifico riferimento al loro impatto sulla vita sociale e sul ruolo dei soggetti sociali in Toscana.

La discussione in aula della legge n. 21 del 2014 offre spunti interessanti dal punto di vista della politica legislativa, in una dimensione di concreta consapevolezza della classe politica regionale circa la partita in gioco.

Un consigliere diceva in quella occasione: "Sinceramente non conoscevo questa conferenza delle autonomie sociali e per me è stata una sorpresa, come lo è stato anche vedere che in 7 anni sono stati dati 12 pareri non vincolanti e quindi mi chiedevo alla luce delle semplificazioni continuamente chieste a cosa possa servire; questa è la domanda che mi sono posto e che da quello che ho capito credo si siano posti in molti perché non credo che anche i miei colleghi abbiano fatto riferimento, almeno non lo so, ai pareri che questa conferenza ha dato".

Altro consigliere che era stato anche portavoce dell'opposizione nella legislatura precedente, quindi con significativo ruolo di responsabilità politica, rincarava: "Si parla di abolizione delle Camere di commercio, si investe e spero si investa sempre più nell'apparato sovrastrutturale, cresciuto a dismisura delle istituzioni pubbliche di un'attenzione revisione critica e noi cosa facciamo? Ci limitiamo al palliativo della riduzione del numero dei partecipanti che sono dimezzati con questa legge, a quello che è un organo che evidentemente non sta più nell'attualità del modo di vedere le istituzioni, che è una ripetizione abbastanza inutile delle competenze che competono all'assemblea elettiva".

¹ A. SIMONCINI, *Commento all'art. 61*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005,

L'intervento forse un po' più informato risultava quello del Consigliere Parrini, che precisava "Nel 2007 tra le altre cose dopo un lungo dibattito fu approvata la Legge Regionale 20, che ha un vizio di origine perché la legge volutamente non vuole attribuire alla Conferenza delle autonomie sociali, per esempio la possibilità di esprimere il parere obbligatorio sulle proposte di legge. Quello che invece fa l'attuale proposta di legge presentata all'approvazione oggi dall'ufficio di Presidenza e che va a colmare una lacuna, perché accanto alla riconferma delle tradizionali competenze la modifica di oggi inserisce l'obbligatorietà nell'espressione dei pareri sulle proposte di legge istitutive o modificative degli atti e degli strumenti di programmazione".

Il Consigliere inizialmente citato concludeva sostenendo: "visto anche da una prospettiva di democrazia diretta alla quale appartengo, l'istituzione di una Conferenza per consentire alla società civile di parlare con i politici, sinceramente mi fa venire i brividi! mi domandavo se veramente la politica oggi ha bisogno che la società si riunisca in gran consiglio e fornisca pareri in carta bollata per riunirsi ed essere ascoltata".

La legge veniva poi approvata all'unanimità.

Questo breve *excursus* esprime un problema certamente legato in parte anche alla comunicazione, ma più direttamente ed in maniera centrale esprime soprattutto il problema dell'immissione, nel circuito della partecipazione, delle rappresentanze delle formazioni sociali. Il principio fondamentale della partecipazione, sancito nell'Art. 3 dello Statuto toscano, sta alla base dell'istituzione della Copas, che in un certo qual modo istituzionalizza la partecipazione, è un'innovazione sul piano strutturale che incardina in un organo appositamente creato alcuni profili della partecipazione, che teoricamente non sono di significato marginale, ma che vanno verificati poi alla prova dei fatti.

Il punto è che di partecipazione, nello Statuto della Regione Toscana, si parla in tanti passaggi. Oltre che nell'Art. 3, dove la partecipazione viene identificata come principio fondamentale ("La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti ... alle scelte politiche regionali"), se ne parla a proposito del Consiglio regionale all'art. 11 ("Il Consiglio come organo di rappresentanza della Comunità regionale, favorisce la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività"), delle commissioni all'art. 19 ("Le commissioni, per l'esercizio delle loro funzioni, svolgono indagini conoscitive, si avvalgono di esperti ed organismi scientifici, ... consultano enti, organizzazioni, associazioni, tengono rapporti con questi soggetti e promuovono la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana"). Questo per quanto riguarda il Consiglio, e si tratta di un punto

importante, perché la Copas è istituita presso il Consiglio e concepita come organo ausiliare del Consiglio.

Poi, oltre al passaggio dell'art. 46, dove si prescrive che la legge debba disciplinare le forme di partecipazione agli atti della programmazione, a sua volta eletta a metodo dell'attività regionale, c'è tutta la parte della partecipazione presso la Giunta che è quella che, per esempio, esercita la stragrande maggioranza dell'iniziativa legislativa che va a buon fine e che ha la potestà regolamentare generale, salvo alcuni casi, questo solo per limitarsi al piano della produzione normativa, per non parlare degli atti di programmazione amministrativa e degli altri atti amministrativi: su questo non si dice formalmente niente sulla partecipazione, anche se va sottolineato che l'art. 48 prevede fasi formali di concertazione o confronto con rappresentanze istituzionali e sociali promuovibili dal Presidente della Giunta per ricercare preventive linee di intesa, ovvero per verificare i rispettivi orientamenti.

Ancora, tutto il Titolo sulle autonomie è fortemente intriso del principio partecipativo, non solo negli articoli 58 e 59 dedicati al principio di sussidiarietà, in particolare quella orizzontale e sociale, ma nell'art. 60 ("La Regione favorisce la partecipazione delle autonomie funzionali all'attività propria e degli enti locali") e, soprattutto, nell'art. 61 che prevede l'istituzione della Copas, organo titolare di funzioni propositive e consultive sulla formazione degli atti della programmazione, e di funzioni di verifica e controllo sugli esiti delle politiche regionali.

Tutto questo tendenzialmente esprime con chiarezza una visione, quasi una filosofia unitaria della partecipazione, che richiede di essere declinata in una prospettiva coerentemente organica di attuazione normativa dello Statuto, nel senso che la disciplina della partecipazione sia attraverso le sue proiezioni istituzionali, sia in quelle procedurali, richiede, ad avviso di chi scrive, un quadro sistematico complessivo, una lettura d'insieme².

2. E veniamo al punto: dalla legislazione attuativa della previsione statutaria sulla Copas emerge questa visione normativa unitaria? C'è questo rapporto tra la legge n. 20 del 2007 e la legge n. 21 del 2014 sulla Copas, la legge "vecchia" (n. 69 del 2007) e quella nuova (n. 46 del 2013) sulla partecipazione ed il regolamento interno del Consiglio che disciplina le consultazioni, dato che anche le consultazioni rappresentano istituti importanti in merito alla partecipazione? Evidentemente, il lavoro svolto

² V. L. BIANCHI, *Commento agli articoli 72 e 73 Statuto della Regione Toscana*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, pp. 379-389, Torino: Giappichelli, 2005.

soprattutto dalle Commissioni consiliari con questi strumenti diventa fondamentale, considerata, fra l'altro, l'incidenza largamente prevalente che il lavoro in Commissione presenta rispetto a quello d'Aula in ordine all'approvazione del prodotto normativo finale; certamente, quale efficacia abbiano dipende molto da come le consultazioni vengono utilizzate, ma almeno teoricamente ce la potrebbero avere³.

Ora, dalla lettura dell'assetto normativo in materia questo coordinamento risulta mancare; qui il punto fondamentale, messo in evidenza consiste nell'evidenziare le difficoltà di partecipazione alle politiche regionali. Ma si ha la sensazione che si proceda piuttosto per comparti stagni, nel senso che, da un lato, si è approvata la legge sulla partecipazione e la si disciplina opportunamente (legge n. 69 del 2007), poi la si è riformata con l'introduzione del dibattito pubblico (legge n. 46 del 2013); mentre, per altro verso, prima si approva la legge sulla Copas, poi la si riforma, ma si seguono binari e, soprattutto, logiche non solo diverse, ma in certo qual modo parallele ed indipendenti l'una dall'altra, al di fuori di una prospettiva unitaria di complementarità.

Va, inoltre, considerata tutta la parte della partecipazione che non è disciplinata e sfugge a queste previsioni, vedendo, magari, le singole organizzazioni muoversi ciascuna per conto proprio con funzione sostanzialmente di lobby, nei confronti del Presidente della Giunta prima che del Consiglio regionale, perché gran parte della decisione politica viene presa a quel livello: questo rappresenta un problema, aggravato dal fatto che, per esempio, sulla verifica degli effetti delle politiche regionali (tanto per prendere un punto stringente), nello Statuto regionale si prevede sia il coinvolgimento della Copas, che viene convocata anche per verificare gli esiti delle politiche regionali, sia apposite previsioni nella legge sulla partecipazione per la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Come è noto, il tema sta acquisendo un'importanza sempre maggiore non solo nella riflessione giuridica, ma anche in sede di riforme: l'art. 55 del Testo di legge costituzionale bocciato il 4 dicembre 2016 prevedeva, fra l'altro, l'attribuzione al Senato proprio della funzione di valutare "le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni" e di verificare "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori".

Ora, si può anche ritenere che gli "effetti" e gli "esiti" siano due concetti diversi, anche se il discorso porterebbe più lontano, ma non c'è alcun dubbio che un'armonizzazione del procedimento vada fatta: altrimenti, come si fa a pensare di dare efficace attuazione a questo profilo, se non avviandosi verso una sorta di atrofia dell'esercizio di certe funzioni? E che questa atrofia

³ V. già P. CARETTI, *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, passim.

funzionale possa indurre perfino qualche consigliere regionale a ritenere la Copas una sorta di superfetazione?

La Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana è sicuramente uno strumento che persegue questa finalità, ma c'è da chiedersi se, pur necessaria, sia sufficiente, perché si tratta di uno strumento che, anche in una prospettiva di completamento della riforma, andrà integrato. Quello che è in gioco alla fine in tutto questo è, infatti, il valore costituzionale delle formazioni sociali dove si svolge la personalità dell'Uomo: è il nocciolo stesso dell'Art. 2 della Costituzione, in un momento decisamente critico vissuto dai corpi intermedi, i quali, da un lato sono chiamati, sciogliendo l'enigma di cui si è parlato, a sostenere una parte sempre crescente nella gestione del concorso alla programmazione ed alla gestione del welfare, e, dall'altro, si trovano ad essere sempre più ridotti nella loro capacità di influenza, grazie all'accentuata e diretta verticalizzazione dei rapporti politico – istituzionali tra leader e cittadini.

Di fronte a questo scenario, di conclamata evidenza nell'attualità, le autonomie sociali hanno un ruolo determinante, proprio in forza del principio di sussidiarietà orizzontale o sociale, ma anche nella versione, forse un po' più fluida e nello stesso tempo più congeniale ad un tipo di situazione come quella che sta vivendo la trasformazione del nostro welfare state, che è quella della sussidiarietà circolare di cui parla S. Zamagni⁴.

Si resta, comunque, sempre in una prospettiva di attuazione della Costituzione, che coinvolge direttamente anche il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2), particolarmente laddove si radica nella Repubblica italiana (composta anche dalle Regioni e dagli enti locali) il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che ... impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Rispetto a questo, ha un senso la rappresentanza delle autonomie rispetto alla costruzione della Repubblica delle autonomie non meno che della Regione delle autonomie: abbiamo vissuto in questi tempi il dibattito sulla riforma costituzionale del Senato, ma, anche laddove si prospetti un Senato a base elettiva indiretta, si è ragionato sempre e comunque di un Senato delle autonomie territoriali (un Senato magari in cui una piccola parte di senatori verranno nominati dal Presidente della Repubblica).

E le autonomie sociali in quanto tali non hanno invece una rappresentanza in questo modello di Senato delle autonomie; a tal proposito, quindi, è legittimo chiedersi se non sia più coerente ipotizzare di inserire, nel quadro di un

⁴ Da ultimo, <http://cds.redattoresociale.it/File/Allegato/566417.pdf>

bicameralismo differenziato con un Senato a prevalente base elettiva indiretta, un diritto di tribuna delle autonomie sociali anche in un futuro Senato delle autonomie

A livello regionale, come è noto, abbiamo un modello monocamerale, dove le autonomie sono state valorizzate istituendo due organi appositi, di cui uno addirittura costituzionalizzato, il Consiglio delle autonomie locali, l'altro no, ma comunque statutarizzato in più Statuti, tra cui quello toscano, che è la Conferenza permanente delle autonomie sociali. Quando fu progettata questa formula, forse in maniera un po' meccanica e soprattutto in termini un po' astratti per come poi si è rivelato alla prova dei fatti, questo modello era stato pensato proprio per raccordarsi ai principi della sussidiarietà verticale e di quella orizzontale / sociale⁵; si torna, quindi, al punto mai abbastanza evidenziato del rapporto tra rappresentanza politica e partecipazione sociale.

Questo è un passaggio fondamentale su cui si gioca perfino il destino e la ragione d'essere anche della Conferenza Permanente delle Autonomie Sociali: questa antinomia, o forse questo virtuale antagonismo tra rappresentanza politica e partecipazione sociale è componibile solo in teoria? Certo, non si può ignorare, nel porre questo problema, che i partiti politici siano strumenti fondamentali della partecipazione anche dal punto di vista costituzionale (art. 49) e statuario (art. 72); e, tuttavia, non ci si può neppure nascondere che essi, nella versione novecentesca, stanno attraversando un'imponente crisi, che è sotto gli occhi di tutti. Un motivo in più per porre la questione, a meno di non asserragliarsi in una sterile difesa d'ufficio di questi partiti e di questo sistema politico.

Ora, gli istituti di partecipazione in senso proprio – diversi dagli istituti di democrazia diretta – proiettano istanze proprio dirette a migliorare la funzionalità del modello rappresentativo, non di per sé a contraddirlo. Quindi, è esattamente sulla base di questo principio e di questa considerazione che si deve formare ed aggiornare una cultura politica della classe regionale anche in merito agli istituti di partecipazione, che porti al superamento di questa situazione che si può definire di emulsione, fino a costruire una prospettiva, più che di assimilazione, di amalgama e di integrazione anche delle rappresentanze sociali nei circuiti decisionali⁶.

In merito, naturalmente poi è significativo portare l'accento sull'efficacia dei pareri della Copas, per misurare l'effettività di questi problemi. Sicuramente è anche vero che la legge approvata nel 2014 porta qualche miglioramento, sulla riduzione del numero dei componenti, sulla semplificazione delle

⁵ V. ancora A. SIMONCINI cit.

⁶ Su questi temi, v. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, 2010, Firenze University Press

procedure di nomina, anche sul potenziamento delle funzioni perché si prevede che la Copas esprima un parere obbligatorio su tutti gli atti di programmazione approvati dal Consiglio regionale e sulle proposte di legge che siano istitutive o modificative degli atti della programmazione regionale; ma questa legge non pone in discussione il modello, per così dire, “vivente” della Copas alla luce della sua esperienza di questi anni, e, forse, elude il nodo centrale sopra evidenziato.

Questa legge non rivisita, dunque, i “fondamentali”, ma pure, nell’intervenire su alcuni passaggi, valorizza e potenzia, in qualche modo, il ruolo della Copas; tuttavia, bisogna poi che questo ruolo in qualche forma sia ricordato attraverso convenzioni e prassi con i circuiti decisionali della Regione, del Consiglio regionale in primo luogo, ma senza escludere *in limine* anche un raccordo con la Giunta, per consentire poi che quegli aspetti, prima sottolineati, del muoversi da parte di alcuni soggetti in maniera particolaristica e magari, tendenzialmente, come *lobby* vengano riassorbiti in una logica istituzionale che sia, però, espressione della società, finalizzata in quanto tale al perseguimento del bene comune.

3. Quanto al rapporto con la legge n. 328 del 2000, di cui va messo in evidenza il quadro molto disomogeneo e squilibrato in ordine all’attuazione, questo però torna di nuovo a riproporre quel problema della partecipazione, della presenza e della rappresentanza delle autonomie sociali nelle istituzioni. I livelli essenziali di assistenza, che sostanzialmente sono crescenti (come dimostra, anche il tema della cd fecondazione eterologa), sono o no un tema da trattare obbligatoriamente, per esempio, in un Senato delle autonomie? Ed in un Senato delle autonomie, le autonomie sociali su queste cose non avrebbero niente da dire?

Sul rapporto con la riforma del Terzo Settore, è importante la rappresentanza delle associazioni del terzo settore perché anche alcuni temi (come, ad esempio, la chiusura dell’Agenzia del Terzo settore), comportano una riflessione seria per dare stabilità di prospettive.

Quanto alla Copas, è determinante la sua esistenza, quale condizione per l’efficacia della sua azione. Quando furono approvati i nuovi Statuti, parecchi proponevano l’istituzione anche dei Consigli regionali dell’economia e del lavoro (ad imitazione del CNEL, la cui abrogazione è comprensibilmente all’ordine del giorno delle riforme costituzionali in corso): ecco, quelle sì che sarebbero veramente state delle superfetazioni istituzionali. In questo senso si può dire che siano cambiati i tempi e che, dal punto di vista dell’economia delle istituzioni, questo passaggio vada salutato favorevolmente.

A maggior ragione vanno valorizzati e rafforzati organi strategici in una prospettiva costituzionale e statutaria, come la Copas, ma ripensandone adeguatamente la filosofia istituzionale nel contesto complessivo.

Peraltro ci sono delle scelte che coinvolgono il terzo settore che debbono necessariamente passare *ratione materiae* da un parere della Copas, ed in questo senso vanno colmate eventuali lacune legislative: ad esempio, tutta la vicenda della disciplina dell'accreditamento delle strutture e dei servizi, da cui la Copas è stata tenuta sostanzialmente ai margini. Pertanto, tutta la vicenda della legge regionale n .82 del 2009 e soprattutto del regolamento del 2010 e tutti i problemi che hanno determinato con i successivi sviluppi anche in termini di riforme normative pone il problema di un'affermazione forte di riconoscimento e di presenza della Conferenza in relazione all'assolvimento di un ruolo, perché, altrimenti, alla fine si priva la Conferenza stessa della legittimazione sostanziale che le serve ad operare, rendendone inefficaci le potenzialità, ed a questo punto si forniscono argomenti a chi ritiene più conveniente abolirla: e questa sarebbe una grave perdita.